

La politique étrangère de la France entre modernité et traditions

mercredi 9 octobre 2019, par [Maxime LEFEBVRE](#), [Pierre VERLUISE](#)

Comment l'histoire influence-t-elle les représentations diplomatiques et géopolitiques actuelles de la France ? Existe-t-il un décalage entre nos représentations et les perceptions des autres pays ? La France est-elle encore aujourd'hui une grande puissance ? La politique étrangère de la France obéit-elle à une stratégie, à des constantes ? Quelles relations la France entretient-elle avec les Etats-Unis, la Russie, la Chine ?

Maxime Lefebvre, ancien ambassadeur et professeur affilié à ESCP Europe, auteur de « La politique étrangère de la France », coll. QSJ, PUF, répond aux questions de Pierre Verluise, fondateur du *Diploweb.com*.

Pierre Verluise (P. V) : Maxime Lefebvre, après *La politique étrangère américaine* (dernière édition 2018) et *La politique étrangère européenne* (dernière édition 2016) vous publiez un troisième "Que sais-je ?" sur *La politique étrangère de la France*. Vous avez pris le parti de consacrer une moitié de votre ouvrage à l'évolution historique. Pourquoi remonter aux origines et en quoi cette histoire influence-t-elle les représentations diplomatiques et géopolitiques actuelles de la France ?

Maxime Lefebvre (M. L.) : Parce que l'histoire de la politique étrangère de notre pays se confond avec [l'histoire de notre nation, et que la politique étrangère est l'expression de notre personnalité, de notre identité sur la scène internationale](#). Cela a commencé par la souveraineté, revendiquée par les rois de France face aux pouvoirs supranationaux du Moyen Âge qu'étaient l'empereur germanique (« le roi est empereur en son royaume », disait Philippe le Bel) et le pape (avec la doctrine du « gallicanisme », s'opposant à la justice papale et revendiquant le droit de nommer les évêques). La France est l'archétype de l'Etat souverain, qui se met en place bien avant les traités de Westphalie de 1648. Cela reste très important aujourd'hui : la France est engagée dans la construction européenne, mais elle n'a jamais voulu se fondre dans un Etat fédéral (les sondages montrent que les Français ne le souhaitent pas) et elle entend préserver une autonomie sur le plan diplomatique et militaire. Elle se pense comme un acteur, comme une puissance sur la scène mondiale. Même si le ton est moins grandiloquent qu'à l'époque du général de Gaulle, elle garde une estime de soi, une volonté politique, une obsession de son statut, de son rang, d'une forme de « grandeur », et c'est tout autant l'héritage de la puissance française que le reflet de l'importance des questions de statut dans l'organisation de la société française, qui là aussi remonte très loin.

Le rôle central du président de la République dans la politique étrangère, tant au niveau de la décision que de la représentation, découle de cette histoire. C'est une spécificité de notre pays, notamment par rapport à l'Angleterre ou à l'Allemagne où le rôle du chef de l'Etat est essentiellement protocolaire et où le parlement a des prérogatives majeures (on le voit dans le Brexit actuellement). Dans le cas de l'Allemagne, les ministères techniques et les *Länder* ont également des pouvoirs importants. Ce rôle central du président de la République est directement hérité de la monarchie prolongée par l'Empire. En rendant au chef de l'Etat le cœur des attributions du pouvoir exécutif, notamment dans les affaires diplomatiques et militaires, le général de Gaulle a créé en 1958 une synthèse entre l'héritage monarchique et l'héritage républicain [1], une « monarchie républicaine » selon l'expression de Maurice Duverger, et a donné une incarnation forte à la politique étrangère de la France. La continuité se lit aussi dans [les lieux du pouvoir, avec le palais de l'Élysée](#), un hôtel particulier typique de l'ancien mode de vie à

la française, résidence de la marquise de Pompadour, favorite de Louis XV, palais officiel depuis Napoléon et résidence des présidents depuis la III^e République.

La création du ministère des affaires étrangères lui-même remonte à la monarchie et à un règlement de Henri III confiant, en 1589, un « département » gérant les relations avec les pays étrangers à un Secrétaire d'Etat spécifique. Les diplomates parlent encore quotidiennement du « département » pour désigner leur ministère, ce qui renvoie à cette ancienne origine. Le palais du Quai d'Orsay a commencé d'être édifié sous Louis-Philippe et a été achevé sous Napoléon III. Son « lancement » a été le Congrès de Paris de 1856, qui a mis fin à la guerre de Crimée et a fait apparaître Napoléon III comme l'arbitre de l'Europe, quarante ans après le Congrès de Vienne marquant la fin de la suprématie napoléonienne. Le palais du quai d'Orsay a vu s'ouvrir, le 18 janvier 1919, la conférence de la paix qui a « réglé » la Première Guerre mondiale. Et c'est encore au Quai d'Orsay, le 9 mai 1950, qu'a été prononcée, dans le « salon de l'horloge », la célèbre déclaration de Robert Schuman lançant [la construction européenne](#). Il y a une histoire prestigieuse attachée à ce bâtiment, qui jouxte l'Assemblée nationale (avec l'hôtel de Lassay), et comme vous le savez on parle toujours du « quai d'Orsay » pour désigner le ministère et la diplomatie française.

L'importance de l'outil militaire est une autre continuité dans le temps très long et est liée à l'affirmation de la puissance française. L'armée permanente remonte à Charles VII, à la fin de la guerre de Cent Ans, et la France a pesé en Europe par la force de ses armes. Aujourd'hui, cet outil militaire reste central dans notre politique étrangère. La France est un des rares pays dans le monde capable de projeter de la puissance, par sa marine, par son porte-avions, par ses bases militaires à l'étranger, par son aviation. Elle accepte, plus que beaucoup d'autres pays occidentaux, de payer le prix du sang (700 morts en opération depuis 1962, notamment dans la guerre en Afghanistan). Elle fait aussi partie du club fermé des puissances nucléaires. Tout cela, nous le devons à la volonté politique de nos dirigeants qui se sont mis dans les pas des rois et des empereurs, tout en inscrivant de plus en plus cette puissance militaire dans le cadre du droit international et de la sécurité collective, dont Léon Bourgeois et Aristide Briand, pour ne citer qu'eux, ont été les ardents promoteurs.

La question des valeurs est évidemment majeure pour l'histoire récente, mais même dans un passé lointain la défense de la Chrétienté (les croisades, le « roi très chrétien ») était une forme de dépassement des intérêts nationaux au nom de valeurs universelles. En étant attachée aujourd'hui aux droits de l'homme, à la sécurité collective, au multilatéralisme, à la solidarité, la France puise dans l'histoire de la Révolution et de la République. Elle porte ce message universel (aujourd'hui sur la question de l'environnement, par exemple) qui fait sa grandeur. Il y a à cet égard un « pouvoir égalisateur du sens » (Zaki Laïdi) [comme il y a un « pouvoir égalisateur de l'atome »](#) ([général Pierre-Marie Gallois](#)). Un exemple : la défense de [l'appartenance de la Grèce à la zone euro](#), alors que des voix en Europe souhaitaient qu'elle la quitte, illustre cet attachement français à la solidarité et à l'universalité qui est dans notre ADN.

Sur le plan géopolitique, la continuité est également très longue. La France est à la fois une puissance terrestre, amarrée en Europe, et [une puissance maritime, ouverte sur le monde par toutes ses côtes et ses possessions outre-mer](#). Cette double vocation est essentielle et créait à la France un dilemme géopolitique bien perçu par Napoléon. Pendant quatre siècles, entre la conquête de l'Angleterre par Guillaume le Conquérant et la fin de la guerre de Cent Ans, il y a eu un interminable conflit pour savoir qui dominerait l'ensemble franco-britannique. Puis la puissance britannique a empêché la puissance française de dominer le continent, jusqu'en 1815. [L'idée de sanctuariser le territoire national par la dissuasion nucléaire](#), mise en œuvre par la V^e République, trouve son origine dans la monarchie. La France, qui a dû combattre l'hégémonie des Habsbourg au XVI^e siècle, puis a été confrontée à la menace allemande entre 1870 et 1945, a voulu fortifier ses frontières (le « pré carré » de Vauban puis la ligne Maginot) pour rendre le territoire inviolable et se projeter comme puissance dans le monde. Cette stratégie avait un pendant diplomatique avec les « alliances de revers », comme l'Ecosse à l'époque de la guerre de Cent Ans, l'Empire ottoman face à Charles Quint, la Russie face à l'Allemagne.

Voilà pourquoi il m'a paru essentiel de retracer cette histoire. Ma synthèse doit beaucoup à l'ouvrage de référence coordonné par Jean Baillou en 1984 sur l'histoire du ministère des affaires étrangères, prolongé

par les travaux de [Maurice Vaïsse](#) tant sur le fond de la politique étrangère française que sur l'organisation de notre diplomatie, ainsi qu'à l'histoire de la diplomatie française dirigée par Dominique de Villepin en 2005 et aux experts de la période récente comme Frédéric Bozo, [Frédéric Charillon](#), [Christian Lequesne](#) et Georges-Henri Soutou.



P. V : Comment les représentations diplomatiques et géopolitiques que les Français ont d'eux-mêmes sont-elles perçues à l'étranger, notamment par les acteurs de premier rang et les acteurs émergents ? Existe-t-il un décalage entre nos représentations et ces perceptions ?

M. L. : [La France est perçue comme un grand pays](#), un pays qu'on respecte, pas autant que [les Etats-Unis](#) et [la Chine](#), bien sûr, mais elle fait partie de la dizaine de grands acteurs internationaux qui comptent. Dans leur pessimisme, les Français finissent par en douter et c'est le rôle de nos dirigeants que de redonner de la confiance, de l'espoir, de l'optimisme, y compris en faisant comprendre que la France a un rayonnement et une influence à l'international. Nos présidents sont des figures importantes et connues de la scène mondiale, il y a un aspect « people ». Ils sont bien plus connus que le président de [la Commission européenne ou que le président du Conseil européen](#). On les voit, on les entend, aux Nations Unies, dans les sommets du G7 ou du G20, dans les réunions du Conseil européen, dans les rencontres bilatérales, dans la gestion des crises internationales. C'était un enjeu important du dernier sommet du G7 à Biarritz (août 2019), habilement mis en scène par Emmanuel Macron, que de montrer que la France pèse, qu'elle a un rôle de premier plan.

Après de Gaulle, qui dominait la scène internationale par sa stature et sa personnalité, les présidents français se sont efforcés de donner une image plus moderne, plus collective, moins prétentieuse, avec des styles différents selon les hommes. François Mitterrand, le « Florentin », a sans doute été celui qui a le plus incarné après de Gaulle le rôle et la dignité d'un vrai « monarque républicain ». Emmanuel Macron s'inscrit dans une tradition plus informelle, plus décontractée, un peu comme Valéry Giscard d'Estaing en son temps. Mais la stature internationale reste une composante essentielle de la stature présidentielle : tous les présidents l'ont compris et ont utilisé la première pour renforcer l'autre à l'intérieur. Et cela n'est possible que parce que la France est un pays qui compte, pour répondre à votre question.

Il y a, c'est vrai, un décalage entre notre histoire prestigieuse, voire nos ambitions actuelles, et la réalité de nos moyens et de notre puissance relative, qui décline face aux puissances émergentes. La France a souvent été perçue comme arrogante, prétentieuse, donneuse de leçons : la « grandeur », la « patrie des droits de l'homme », etc. Des expressions comme celle de Jacques Chirac en 2003, disant que les pays de l'Est candidats à l'entrée dans l'Union européenne avaient « perdu une occasion de se taire » parce qu'ils avaient soutenu la position américaine sur l'Irak, ont évidemment été mal reçues. En Allemagne, par un mélange d'envie et d'agacement, on brocarde la « grande nation » (un terme que Napoléon a lancé en 1797 dans une lettre à Talleyrand) ou on reproche à la France de « voyager en première classe avec un billet de seconde ». La France connaît encore « la belle tentation de la fierté », comme a dit le philosophe allemand Sloterdijk. Aucun autre pays n'aurait pu, comme l'a fait Dominique de Villepin avec panache en 2003, se lever au nom de la conscience universelle contre une action injuste (l'invasion de l'Irak) et braver

de front la puissance américaine. La France a pu le faire parce qu'elle porte des valeurs et parce qu'elle est une puissance. De même, le défilé de quarante chefs d'Etat et de gouvernement étrangers à Paris, au lendemain de [la tuerie contre « Charlie Hebdo » en janvier 2015, pour défendre la liberté d'expression](#), a été un moment important dans la relation de notre pays au monde.

P. V. : La France est-elle encore aujourd'hui une grande puissance ?

M. L. : Tout dépend de la définition qu'on donne du concept de « grande puissance ». Si être une « grande puissance » consiste à faire l'Histoire, à proposer un narratif au monde, alors seuls les Etats-Unis d'une part, la Chine voire la Russie d'autre part (qui contestent les valeurs libérales occidentales et défendent la souveraineté contre les ingérences), occupent un positionnement de premier rang. La difficulté pour la France est qu'elle est forcément, par l'écart des moyens, dans l'ombre du puissant allié américain au sein du camp occidental. De Gaulle lui-même l'avait reconnu en disant : « c'est parce que nous ne sommes plus une grande puissance qu'il nous faut une grande politique ». La France a transfiguré la perte de son statut de grande puissance, depuis 1940, par la volonté de rester un grand acteur et par la force du verbe.

Les responsables français et les experts emploient l'expression de « puissance moyenne », consacrée déjà dans le Livre blanc sur la défense en 1972. Hubert Védrine parle de « puissance moyenne d'influence mondiale ». La France est dans tous les clubs qui comptent : le club des 5 Etats membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU, qui est aussi le club des 5 puissances nucléaires reconnues par le traité de non-prolifération nucléaire ; le « quad » (Etats-Unis, France, Allemagne, Royaume-Uni) qui se réunit informellement dans les affaires politico-stratégiques ; le club des 7 principales économies occidentales (le G7) et par extension celui des 20 principales économies mondiales (le G20). [Le français est une langue internationale majeure](#), avec l'anglais, l'espagnol et l'arabe. Nos capacités militaires sont modestes, par rapport aux capacités américaines, mais la France participe à de nombreuses interventions militaires à l'étranger, soit dans un cadre occidental, soit de façon autonome (en particulier en Afrique).

La France est ainsi présente dans les formats clés de négociation face aux crises internationales majeures : le « groupe de contact » qui a géré les crises yougoslaves depuis 1994, le groupe E3 sur l'Iran (avec l'Allemagne et le Royaume-Uni) depuis 2003, [le « format Normandie » \(France, Allemagne, Russie, Ukraine\) pour gérer la crise ukrainienne depuis 2014](#). Il n'y a qu'en Asie où, depuis la fin de la guerre d'Indochine, la France ne peut plus faire que de la figuration au plan politique : elle n'est pas présente, pas plus que l'Union européenne d'ailleurs, dans les négociations sur la question nucléaire nord-coréenne. Dans le conflit israélo-palestinien, c'est l'Union européenne qui est présente depuis 2001 dans le « quartet » avec les Etats-Unis, la Russie et l'ONU, mais la France pèse auprès des parties et elle garde un rôle privilégié au Liban (y compris par sa présence militaire au sein de la FINUL).

[Même si notre pays ne représente plus que 1 % de la population mondiale](#) et 3 % de l'économie mondiale, il reste un acteur de premier plan. La revue *Conflits* (n°17, avril-mai-juin 2018) a réalisé un indice composite de la puissance qui classe la France au 4^e rang mondial, juste derrière la Russie qui a un PIB inférieur à elle. Sa puissance s'appuie sur [son statut d'Etat doté d'armes nucléaires](#) et de membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU, sur sa présence géopolitique (les possessions outre-mer, le deuxième espace maritime mondial derrière les Etats-Unis, les bases militaires à l'étranger), sur ses capacités de projection militaire, sur son rayonnement culturel et linguistique, et aussi dans le champ politique sur la stabilité de ses institutions et sur la volonté de jouer un rôle. Sa principale faiblesse est dans le champ économique, à cause de son manque de compétitivité à l'exportation et de son endettement public.

[La France est avec l'Allemagne un acteur central de l'Union européenne](#) : elle est certes moins puissante et plus faible économiquement que l'Allemagne, mais elle est incontournable, elle ne peut pas être marginalisée, elle fait partie de la clé de voûte du système. Un Frexit sonnerait la fin du projet européen, alors que l'Union européenne peut survivre au Brexit. Le président Emmanuel Macron a montré dans la dernière manœuvre pour les nominations à la tête de l'Union européenne qu'il fallait compter avec lui : il a fait nommer une présidente allemande à la tête de la Commission, ce qui lui a permis de conforter le lien

franco-allemand tout en écartant des Allemands qui ne lui convenaient pas, comme le Bavarois Manfred Weber candidat du PPE à la présidence de la Commission ou le Secrétaire général de la Commission Martin Selmayr. Il a aussi obtenu la nomination d'une Française, Christine Lagarde, à la tête de la Banque centrale européenne, d'un Belge à la présidence du Conseil européen, et d'un Espagnol comme chef du service diplomatique européen, nominations qui vont aussi dans le sens des intérêts et des vues de Paris. Peut-on dire après cela que la France ne compte pas ?

P. V : La politique étrangère de la France obéit-elle à une stratégie, à des constantes ?

M. L. : Il n'y a pas de stratégie de politique étrangère à proprement parler, comme aux Etats-Unis où des stratégies nationales de sécurité sont élaborées à chaque mandat présidentiel. Une seule fois un Livre blanc a été écrit au Quai d'Orsay, sous la présidence d'Alain Juppé et Louis Schweitzer. Il a énoncé des priorités assez générales : la sécurité des Français, la construction européenne, la paix et les droits de l'homme dans le monde, une mondialisation durable et équitable, et la diffusion de la culture française.

En vérité les intérêts sont rarement énoncés, on reste largement dans un non-dit, car les autorités ne veulent ni se lier les mains ni écrire des choses qui susciteront des réactions diplomatiques. Même les Etats-Unis n'emploient pas dans leurs documents officiels des termes aussi crûs que Zbigniew Brzezinski qui a décrit, bien des années après avoir été le conseiller de sécurité nationale de Jimmy Carter, les objectifs de la stratégie américaine : « éviter les collusions entre vassaux et les maintenir dans l'état de dépendance que justifie leur sécurité ; cultiver la docilité des sujets protégés ; empêcher les barbares de former des alliances offensives » [2]. La France aussi avance masquée. En théorie elle est liée par le traité de Maastricht qui crée une politique étrangère et de sécurité commune et impose une concertation entre les Etats membres du Conseil de sécurité et les autres Etats de l'UE (article 34 du traité sur l'Union européenne). En pratique elle entend préserver son statut et ses intérêts de puissance et son autonomie de décision au Conseil de sécurité sur toutes les questions qui ne font pas l'objet d'une position consolidée de l'UE, c'est-à-dire en réalité sur la plupart des questions. Et quand l'Allemagne est revenue, par une tribune de la présidente de la CDU Annegret Kramp-Karrenbauer en mars 2019, à une vieille idée (qui remonte à Willy Brandt) que la France puisse céder son siège à l'UE, le message a clairement été passé à Berlin que Paris ne le souhaitait pas.

Il n'y a que dans le domaine de la défense que la France se livre à un véritable exercice de doctrine. L'objectif est de donner un cadre d'analyse stratégique aux lois de programmation militaire qui déterminent les moyens des armées. La France se rapproche là du rôle d'une « grande puissance » qui cherche à énoncer une vision du monde. L'analyse des menaces et des risques de tous ordres, l'affirmation de puissances hostiles comme [la Chine](#) et [la Russie](#), sont clairement décrites. La France se pense dans ce cadre comme un acteur du camp occidental, mais un acteur autonome, qui entend préserver son « autonomie stratégique », c'est-à-dire se donner les moyens de son autonomie dans des domaines clés (dissuasion nucléaire, projection de puissance, renseignement, drones, etc.), comme cela est explicité dans le dernier Livre Blanc de 2013.

En réalité, il y a trois axes diplomatiques fondamentaux dans la stratégie française. D'abord la France est un pays occidental, elle fait partie du camp occidental qui partage globalement les mêmes valeurs (la défense des libertés, les droits de l'homme, la démocratie). La solidarité occidentale s'exprime notamment dans le cadre du P3 (Etats-Unis, France, Royaume-Uni) qui remonte à la Première Guerre mondiale. La France est du côté des Etats-Unis, et même le général de Gaulle n'a pas ménagé sa solidarité avec Washington dans toutes les grandes crises Est-Ouest (la construction du mur de Berlin, la crise de Cuba, le printemps de Prague), il a retiré la France du commandement intégré de l'OTAN mais pas de l'Alliance atlantique et de son engagement de défense collective. Deuxième axe : la construction européenne, comme projet de paix, de réconciliation avec l'Allemagne, de prospérité économique et sociale, et aussi d'émergence d'une « Europe puissance » capable de multiplier la puissance française. Enfin la volonté de continuer à parler au monde, de défendre la culture française comme composante d'une véritable diversité culturelle, de porter les valeurs du multilatéralisme et de la solidarité qui sont nos valeurs.

Ces trois orientations peuvent entrer en contradiction les unes avec les autres. La construction

européenne entamée par la IV^e République était perçue comme complémentaire et non opposée à l'ancrage occidental, c'était la vision de Jean Monnet. A partir de De Gaulle, la France a cultivé son autonomie de pensée, de décision et d'action. Elle a voulu promouvoir le projet d'une « Europe puissance » capable d'autonomie (et même d'autonomie stratégique, comme cela est affirmé par l'Union européenne depuis 2013, sous l'influence française). Il y a eu ensuite en 2007-2008 une « rupture » avec la tradition « gaullo-mitterrandienne », telle que la caractérise Hubert Védrine : la France s'est revendiquée davantage comme membre de la « famille occidentale », selon le terme employé par Nicolas Sarkozy, elle est revenue dans le commandement intégré de l'OTAN. Mon interprétation est que cela a à voir avec le déclin relatif de la puissance française, face au monde émergent et à la puissance de l'Allemagne réunifiée, avec les déconvenues entraînées par l'élargissement de l'UE (le référendum perdu de 2005 sur le projet de Constitution européenne, la difficulté à faire émerger une Europe puissance dans le cadre des 28), avec l'idée que la France aura davantage d'influence en collant aux Etats-Unis, devenus surpuissants, qu'en se démarquant d'eux par un souci affiché d'indépendance. Le positionnement d'une France parlant au monde, qui avait le souci du désarmement et du « dialogue Nord-Sud » comme on disait dans les années 1970 et 1980, s'est atténué au profit d'une certaine banalisation occidentale. Le discours universaliste existe encore dans les questions culturelles, de développement, d'environnement, mais pas dans le domaine politique et stratégique.

P. V : Le président français a critiqué « l'Etat profond », notamment à propos de ses initiatives récentes à l'égard de la Russie. Visait-il les diplomates ? Comment se situe-t-il justement dans le débat entre les « gaullo-mitterrandiens » et les « occidentalistes » ?

M. L. : Il est encore trop tôt pour juger de la politique étrangère du président Emmanuel Macron. Il n'a pas théorisé le retour à une posture « gaullo-mitterrandienne », et de toute façon le contexte a changé. La France n'a plus les mêmes marges de manœuvre qu'au temps de la Guerre froide, le poids des Etats-Unis est devenu écrasant, l'Allemagne s'est réunifiée, l'Europe s'est élargie. Le président français se dit méfiant vis-à-vis de l'interventionnisme militaire et des orientations « néoconservatrices » ou « occidentalistes » qui ont suscité des sympathies dans une partie de l'élite diplomatico-stratégique française. J'entends par là l'idée qu'il y a une civilisation occidentale supérieure par ses valeurs, un camp du bien et un camp du mal, et qu'il faut maintenir la solidarité et la suprématie stratégiques occidentales et être ferme et offensif vis-à-vis des dictateurs pour ne pas répéter les faiblesses face à Hitler puis face à l'Union soviétique. Sous leur forme extrême, ces idées n'ont été dominantes aux Etats-Unis qu'au temps de George W. Bush : Washington a toléré de nombreuses dictatures (notamment en Amérique latine) pendant la Guerre froide, et ferme aujourd'hui les yeux sur les violations des droits de l'homme par plusieurs de ses alliés (Arabie Saoudite, Israël, Turquie) ; Barack Obama (2008-2016) a été le plus universaliste des présidents américains ; et Donald Trump (2017 -) ne se caractérise pas par un retour au néo-conservatisme (comme vient encore de le montrer le limogeage de John Bolton) mais par un nationalisme qui est presque à l'opposé de l'occidentalisme.

Le président français a manifesté d'emblée sa volonté de « parler à tout le monde » et de faire de la France une « puissance d'équilibre ». Il a mis l'accent sur la diplomatie dans la gestion des crises (Iran, Libye, Syrie, Ukraine), ainsi que sur le multilatéralisme (notamment sur les questions d'environnement et de lutte contre le changement climatique), et sur la construction d'une « souveraineté européenne ». En même temps (pour reprendre une expression qui lui est chère), il a poursuivi les interventions militaires françaises au Sahel et contre Daesh et s'est associé aux frappes américaines et britanniques contre la Syrie en 2018, après l'emploi allégué d'armes chimiques par le régime de Damas. Emmanuel Macron s'apparente clairement, sur le plan idéologique, aux valeurs occidentales, notamment dans son combat des « progressistes » contre les « populistes », mais il n'est pas « occidentaliste ». Issu de la culture économique, comme Giscard d'Estaing, et non de la culture politique ou stratégique, comme De Gaulle ou Mitterrand, il favorise l'efficacité de l'action diplomatique en établissant des relations personnelles avec tous les dirigeants et en faisant preuve de pragmatisme, comme l'a montré le dernier G7.

[Le dossier de la Russie est crucial](#) car l'accumulation des contentieux Occident / Russie [3] a favorisé un alignement occidental, souhaité aux Etats-Unis. La Russie a cessé d'être un partenaire d'équilibre de la France, ce qu'elle a été face à l'Allemagne entre 1891 et 1945, puis un peu pendant la Guerre froide, et à

nouveau, dans une certaine mesure, après la chute du rideau de fer (cf. l'axe Paris-Berlin-Moscou contre l'invasion de l'Irak en 2003). Emmanuel Macron a voulu tendre la main à Moscou, il a invité Vladimir Poutine à Brégançon avant le sommet du G7 (août 2019), et il a critiqué « l'Etat profond » en raison des résistances qu'il a cru percevoir par rapport à ses initiatives. Mais il a aussi affirmé clairement qu'il ne s'agissait pas de faire preuve de « faiblesse » ni de « naïveté ». Il faudra voir ce que donneront pratiquement ces ouvertures par rapport au règlement des conflits (notamment le conflit ukrainien), aux négociations sur les instruments de maîtrise des armements, et aussi aux droits de l'homme : tous ces éléments étaient au cœur de l'équation de la conférence d'Helsinki (1973-1975) et demeurent au fondement des travaux de l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) à Vienne.

L'ouverture d'Emmanuel Macron vis-à-vis de Moscou se situe par ailleurs dans [une longue tradition française](#) que n'a pas remise en question la « rupture » de 2007 : Nicolas Sarkozy, alors en présidence de l'Union européenne, avait mené une médiation audacieuse dans le conflit géorgien en 2008, et François Hollande a pris l'initiative de lancer le « format Normandie » avec l'Allemagne, la Russie et l'Ukraine, afin de « désescalader » le conflit ukrainien, que certains attisaient à Washington. Au final, avec des nuances selon les époques, la France ne s'est jamais départie par rapport aux Etats-Unis d'une ligne « ami, allié, non aligné », selon l'expression forgée par Hubert Védrine pour décrire la diplomatie méditerranéenne.

P. V. : Comment se positionne la France dans la nouvelle rivalité stratégique entre les Etats-Unis et la Chine, mise en lumière par la théorie de Graham Allison sur « le piège de Thucydide » ?

M. L. : Le livre de Graham Allison [4] a mis un nom et un concept sur le tournant systémique que constitue le passage de la Chine au rôle de superpuissance mondiale. Cette ascension était mentionnée dans le Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013, elle est plus clairement explicitée dans la Revue stratégique de défense et de sécurité nationale de 2017. La communication de la Commission européenne de mars 2019, à la veille du sommet UE-Chine, est un autre point d'inflexion important : pour la première fois, la Chine est qualifiée de « rival systémique ».

La rivalité stratégique sino-américaine va devenir structurante dans le nouveau système international. Ce n'est que le début et c'est une vue très largement partagée à Washington, bien au-delà de Donald Trump. La France se situe dans cette rivalité du côté des Etats-Unis, sur le plan des valeurs comme des intérêts, notamment par rapport à l'exigence de réciprocité dans les échanges entre l'Europe et la Chine. Elle n'est pas un acteur de premier plan en Asie et dans le Pacifique. Mais l'affirmation par le président français, à l'occasion de la conférence des ambassadeurs, de la France comme « puissance indopacifique » montre bien la volonté de jouer notre rôle, d'être présent dans la région où nous avons des possessions ultramarines (y compris dans l'Océan indien), de nous allier avec les puissances démocratiques comme l'Inde. Le passage de la frégate Vendémiaire dans le détroit de Taiwan a montré la volonté de faire respecter la liberté de navigation. Au niveau de l'Union européenne, l'objectif doit être de faire preuve de plus d'unité, comme l'a montré l'invitation par Emmanuel Macron de la Chancelière Angela Merkel et du président de la Commission Jean-Claude Juncker à Paris pour une rencontre commune avec Xi Jinping, à la veille du sommet UE-Chine de Bruxelles, et les Allemands envisagent de tenir un sommet associant l'ensemble des dirigeants européens à la Chine lors de leur présidence de l'Union européenne en 2020, pour ne pas laisser la Chine jouer sur nos divisions.

Le rapprochement avec la Russie s'explique aussi dans ce contexte. On pourrait imaginer une sorte de renversement des alliances, comme cela s'est produit en 1971 lorsque les Etats-Unis se sont rapprochés de la Chine de Mao contre l'Union soviétique. C'est une vision très ambitieuse aujourd'hui, compte tenu de tous les contentieux que nous avons avec Moscou. Mais c'est le souhait, ou l'espoir, de Donald Trump et d'Emmanuel Macron d'avancer dans cette direction.

P. V. : La France s'est beaucoup investie dans la construction européenne et l'ambition européenne est centrale dans la politique étrangère d'Emmanuel Macron. Peut-on dire que la politique européenne du président français est un succès ? Le Brexit représente-t-il une opportunité ? Quid de la relance d'une Europe de la défense ? Qu'on le veuille ou non, l'OTAN

ne reste-t-elle pas le pilier majeur de la sécurité des pays membres de l'UE ?

M. L. : Le Brexit est à la fois une bonne et une mauvaise chose du point de vue de l'Union européenne. Une mauvaise chose car il ne va pas dans le sens de rendre l'Europe plus forte internationalement. Il est une « amputation », pour reprendre le terme d' Yves Bertoncini. [L'UE perd la population, le poids économique, les capacités diplomatiques et militaires du Royaume-Uni. Elle va devoir consacrer une partie non négligeable de son énergie à définir la relation avec Londres, comme c'est le cas avec la Suisse. On voit déjà les deux partenaires lestés par l'impossible équation du divorce.](#)

Cela étant, [le Brexit](#) peut contribuer à donner plus de cohérence et de cohésion au projet européen. L'Union européenne, la zone euro et la zone Schengen seront mieux alignées. L'élargissement, qu'a toujours poussé le Royaume-Uni, est clairement ralenti sinon arrêté. Et le départ de Londres est aussi le départ d'un pays qui a freiné l'intégration européenne, sauf pour encourager toujours plus de libre-échange.

Pour l'Europe de la défense, il est possible que le bilan soit neutre. Le Royaume-Uni a contribué à lancer avec la France une politique de sécurité et de défense commune en 1999, mais il a aussi freiné l'affirmation d'une autonomie européenne par rapport à l'OTAN. Tout dépendra donc de ce que la France pourra faire avancer avec ses partenaires, à commencer par l'Allemagne. Or nos partenaires, et notamment [l'Allemagne](#) et les pays de l'Est, ne souhaitent pas affaiblir le lien transatlantique et n'apparaissent pas vraiment désireux de développer la projection militaire de l'UE. Il est donc bien possible que [l'OTAN](#) demeure en effet le socle ou le pilier de la sécurité des Européens. Cela ne veut pas dire qu'il faut baisser pavillon et renoncer à développer l'autonomie stratégique et les responsabilités des Européens. Aucun pays ne poussera cette ambition si ce n'est la France.

Dans ce contexte, le président Emmanuel Macron a fixé un cap, une ambition. C'est le plus pro-européen des présidents français depuis François Mitterrand, comme dit Elisabeth Guigou. Ses propositions sur une « souveraineté européenne » commencent à prendre forme, comme la proposition d'un budget pour la zone euro, l'affirmation d'une politique industrielle européenne, un fonds européen pour la défense, plus de réciprocité dans les échanges économiques avec le monde, des instruments pour contourner les sanctions américaines (Iran, Cuba), la taxation de l'économie numérique, un bouclier social européen, etc. Il y a évidemment beaucoup d'obstacles, car les positions de la France sont loin de converger toujours avec celles de nos partenaires. L'opération des nominations à la tête de l'Union européenne a été un succès. Elle permet à la France d'établir son influence auprès de personnalités qu'elle a largement contribué à nommer. Il reste à transformer l'essai.

P. V. : Existe-t-il encore un « couple » ou un « moteur » franco-allemand ? Alors que le président français a beaucoup misé sur l'Allemagne à un moment où la direction politique allemande devenait paralysée, le nouveau traité d'Aix-la-Chapelle signé le 22 janvier 2019 n'est-il pas une déception ?

M. L. : Même si le « couple » franco-allemand s'est déséquilibré du fait de la réunification, il y a deux réalités qui demeurent. La première est qu'aucun des deux pays n'a de partenaire de rechange en Europe, et c'est encore plus vrai après le Brexit. La seconde est que si les deux pays ne s'entendent pas, tout se bloque. Il peut y avoir des divergences, des conflits, un rapport de force, des bras de fer, des coalitions, mais à la fin il faut trouver un accord entre les deux capitales. Emmanuel Macron l'a parfaitement intégré, en assumant la divergence avec Berlin sur la nomination de Manfred Weber, mais en œuvrant à la nomination d'Ursula von der Leyen pour ne pas laisser cette querelle dégénérer en conflit franco-allemand. Il a aussi le souhait de diversifier les partenariats, de « parler à tout le monde » en Europe également.

Ce qui est profondément préoccupant, plus que la colère et la rage exprimées par le mouvement des « gilets jaunes » en France (2018-2019), c'est l'instabilité politique qui gagne de plus en plus l'Allemagne avec la montée de l'extrême-droite et la fragmentation du paysage politique. A force de gouverner ensemble, les chrétiens-démocrates et les sociaux-démocrates sont passés de 70 à 40 % des voix. Il faudra

bien sortir de cette situation, trouver d'autres équilibres politiques, mais l'après-Merkel s'annonce compliqué.

On aurait tort pour autant de sous-estimer les acquis du nouveau traité d'Aix-la-Chapelle. Il fallait bien moderniser le traité de l'Élysée (1963), qui était lui-même d'une ambition limitée et qui a déçu le général de Gaulle dans sa mise en œuvre. Jean-Marc Ayrault, lors du quinquennat précédent, était en faveur de cette modernisation. Le nouveau traité fait un nettoyage de l'ancien et crée plusieurs innovations qui approfondissent le lien entre les deux pays : une clause inédite de défense collective, un comité transfrontalier, un conseil d'experts économiques, un forum pour l'avenir. Il est accompagné de la création d'une assemblée parlementaire franco-allemande. Il est tout à fait fidèle à l'esprit de 1963 : mettre en place une « obligation de se parler ». Et il contient une disposition qui a son importance pour l'avenir de notre politique étrangère, et qui a la force d'un engagement contractuel : il établit que l'objectif des deux pays n'est pas que la France cède son siège au Conseil de sécurité de l'ONU à l'Union européenne, comme on l'entend parfois en Allemagne, mais que l'Allemagne puisse avoir un jour son propre siège correspondant à son statut de puissance, ce qui est le bon moyen de renforcer le poids de l'Europe.

P. V. : De vieilles orientations comme la « politique arabe de la France » ou « la politique africaine de la France » sont-elles encore d'actualité ?

M. L. : Ces orientations remontent loin dans l'histoire : les croisades, la colonisation (déjà le Sénégal sous Louis XIV), la présence au Levant, le projet de « royaume arabe » de Napoléon III, les liens d'amitié avec le Liban et l'Égypte, les liens forts avec l'Afrique du Nord et avec l'Afrique subsaharienne francophone. Aujourd'hui, le poids des populations d'origine immigrée en France ne peut que conduire à renforcer ces liens, c'est un sujet cher au président français.

Il y a eu un rééquilibrage vers Israël qui a commencé avec François Mitterrand, par rapport aux orientations « pro-arabes » du général de Gaulle et de ses successeurs. Le monde arabe s'est lui-même divisé avec l'orientation pro-américaine des monarchies du Golfe, la paix israélo-égyptienne de Camp-David puis la paix israélo-jordanienne, les ambitions personnelles d'un Saddam Hussein en Irak ou d'un Kadhafi en Libye. Le conflit israélo-palestinien a perdu de sa centralité géopolitique, ce qui n'enlève rien au drame humain qu'il représente. Aujourd'hui, après les déceptions des « printemps arabes » (2010-2011) et le développement du terrorisme islamiste, l'heure est à la modestie pour les Européens et les Occidentaux en général, pas seulement pour les Français : on parle de stabilité, de « résilience », et le défi de la modernisation du monde arabe reste entier. Il faut aider, soutenir la société civile, mais le mouvement de modernisation ne pourra venir que de l'intérieur de ces pays. L'hubris des néoconservateurs, qui pensaient qu'il suffisait de renverser Saddam Hussein (2003) ou Mouammar Kadhafi (2011) pour démocratiser ces pays en profondeur, est derrière nous et le président Emmanuel Macron est à mille lieux de ces conceptions.

[En Afrique](#), on peut dire au contraire que la France a joué le rôle de précurseur. Elle est victime de son succès. Louis de Guiringaud, ministre des affaires étrangères de Valéry Giscard d'Estaing, disait que « l'Afrique est le seul continent qui soit encore à la mesure de la France, à la portée de ses moyens ». Aujourd'hui, l'Afrique, du fait de son développement démographique (1,28 milliard d'habitants en 2018, projection en 2050 : 2,58 milliards), est un enjeu global majeur en termes de développement, de régulation des migrations, de préservation de l'environnement et du climat, de lutte contre la faim et la pauvreté, et aussi de stabilité géopolitique. Toutes les grandes puissances ont leurs sommets avec l'Afrique, même l'Allemagne depuis 2015. La Chine est de plus en plus présente, renouant avec les expéditions du XVe siècle. La France voit ses positions menacées mais elle garde de précieux atouts, des liens historiques, et elle reste une puissance militaire en Afrique. Ce continent est une grande priorité de notre politique étrangère et la France la porte aussi au niveau de l'Union européenne.

Plus

. **Maxime Lefebvre**, « **La politique étrangère de la France** », coll. QSJ, PUF, 2019. [Via Amazon](#)

4e de couverture



L'histoire de la politique étrangère de la France se confond avec celle de la construction de la nation. De la monarchie et l'empire napoléonien, notre diplomatie hérite la souveraineté et une certaine idée de la grandeur. Pourtant, du congrès de Vienne à la Seconde Guerre mondiale, le voisin allemand, devenu prépondérant en Europe, a largement rebattu les cartes face à une France diminuée. Depuis 1945, la position de cette dernière, engagée dans la construction européenne, n'est-elle pas celle d'une puissance moyenne d'influence mondiale ?

Maxime Lefebvre revient sur cette histoire, et plus largement sur les fondamentaux de notre politique étrangère : les forces et faiblesses de la puissance française, les acteurs et la chaîne de décision, les grandes orientations stratégiques.

[Voir sur Amazon le livre de Maxime Lefebvre, « La politique étrangère de la France », coll. QSJ, PUF](#)

P.-S.

Maxime Lefebvre s'exprime ici à titre personnel. Diplomate de carrière, Maxime Lefebvre est professeur affilié à l'ESCP Europe. Ancien ambassadeur auprès de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, il a notamment travaillé sur les affaires stratégiques, la relation franco-allemande et la relation avec la Russie. Auteur de nombreux ouvrages dont « La politique étrangère de la France », coll. QSJ, PUF, 2019. Pierre Verluise, docteur en géopolitique de l'Université Paris-Sorbonne est le fondateur du [Diploweb.com](#).

Notes

[1] NDLE : A ce sujet, lire Jean-François Revel, « *L'absolutisme inefficace ou contre le présidentielisme à la française* », Paris, Plon, 1992, Pocket 1993.

[2] Zbigniew Brzezinski, « *Le grand échiquier. L'Amérique et le reste du monde* », Bayard éditions,

1997.

[3] Voir M. Lefebvre, « La Russie et l'Occident : dix contentieux et une escalade inévitable ? », Fondation Robert Schuman, 25 janvier 2016 (<https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0379-la-russie-et-l-occident-dix-contentieux-et-une-escalade-inevitable>)

[4] Graham Allison, « *Vers la guerre. L'Amérique et la Chine, dans le piège de Thucydide ?* », Paris, Odile Jacob, 2019.